Raymundo Faoro

---

# Os donos do poder

## Formação do patronato político brasileiro

*5.ª edição*

prefácio:
Gabriel Cohn

De dom João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. O capitalismo politicamente orientado — o capitalismo político, ou o pré-capitalismo —, centro da aventura, da conquista e da colonização moldou a realidade estatal, sobrevivendo, e incorporando na sobrevivência o capitalismo moderno, de índole industrial, racional na técnica e fundado na liberdade do indivíduo — liberdade de negociar, de contratar, de gerir a propriedade sob a garantia das instituições. A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi. O comércio dá o caráter à expansão, expansão em linha estabilizadora, do patrimonialismo, forma mais flexível do que o patriarcalismo e menos arbitrária que o sultanismo (cap. I, 3). No molde comercial da atividade econômica se desenvolveu a lavoura de exportação, da colônia à República, bem como a indústria, seja no manufaturismo pombalino, no delírio do *encilhamento*, quer nas estufas criadas depois de 1930. Sempre, no curso dos anos sem conta, o patrimonialismo estatal, incentivando o setor especulativo da economia e predominantemente voltado ao lucro como jogo e aventura, ou, na outra face, interessado no desenvolvimento econômico sob o comando político, para sa-

tisfazer imperativos ditados pelo quadro administrativo, com seu componente
civil e militar. Montesquieu, sob a visão de um contraste teorizado e idealizado,
exprimiu bem a peculiaridade da ordem patrimonialista. Todos os Estados têm
igual objeto: manter sua integridade; mas, sob esse escopo geral, há outros,
de natureza particular. Roma dedicava-se ao engrandecimento territorial e
político. Rodes cuidava do comércio, os despotismos se preocupavam com a
delícia dos príncipes, *sa gloire et celle de l'État, celui des monarchies*. No outro
extremo — num Estado qualitativamente diverso — uma nação haveria, a
Inglaterra, que se constituirá na fiadora da liberdade política.[1] No rigorismo
da doutrina de Max Weber, haveria, em tais fins, o primado do irracional,[2]
mesmo se temperado com técnicas racionais.

A estranheza do corpo histórico, longamente persistente, assume propor-
ções de fantasmagoria em virtude de uma óptica nova, nascente ao tempo de
Montesquieu. Ao capitalismo político sucedeu, em algumas faixas da Terra, o
capitalismo dito moderno, racional e industrial. Na transição de uma estrutura
a outra, a nota tônica se desviou — o indivíduo, de súdito, passa a cidadão,
com a correspondente mudança de converter-se o Estado de senhor a servidor,
guarda da autonomia do homem livre. A liberdade pessoal, que compreende
o poder de dispor da propriedade, de comerciar e produzir, de contratar e
contestar, assume o primeiro papel, dogma de direito natural ou da soberania
popular, reduzindo o aparelhamento estatal a um mecanismo de garantia do
indivíduo. Somente a lei, como expressão da vontade geral institucionalizada,
limitado o Estado a interferências estritamente previstas e mensuráveis na
esfera individual, legitima as relações entre os dois setores, agora rigidamen-
te separados, controláveis pelas leis e pelos juízes. É o que se chamou, em
expressão que fez carreira no mundo jurídico e político, de "Estado burguês
de direito", que traduz o esquema de legitimidade do liberalismo capitalis-
ta.[3] Entre os dois modelos, um seria o obsoleto, o retrógrado, o anacrônico,
enquanto o Estado de liberdade consagraria o ideal a atingir, numa utopia
construída doutrinariamente. De outro lado, para maior desmoralização da
forma antiga, o progresso se combinou com o liberalismo, enquanto as velhas
nações, imobilizadas nos sarcófagos de suas tradições, desacertaram o passo
no ritmo ascensional.



À crítica de fonte liberal junta-se, paradoxalmente no mesmo sentido, a crítica marxista. O capitalismo antigo — identificado, por simplificação de escola, ao feudalismo (cap. I, 3, notas 30 a 35), ou ao pré-capitalismo — será devorado pelo modelo do capitalismo industrial, expansivo e universalizador nas suas técnicas e na sua substância. O país industrialmente desenvolvido oferece a imagem do futuro ao menos desenvolvido — observava Marx, na primeira edição de O *capital*. Apressava-se em esclarecer, no mesmo passo, que os países da Europa continental, inadequados ao ritmo da Inglaterra condutora do mundo, sofriam não apenas a pressão atormentadora de fora, mas as deficiências do desenvolvimento incompleto. "Aos modernos males" — dizia, dirigindo-se aos seus compatriotas alemães — "uma série ampla de males herdados nos oprimem, emergentes da sobrevivência passiva de antiquados modos de produção, com a sequela inevitável de relações do anacronismo social e político. Nós sofremos não apenas dos vivos, mas também dos mortos. *Le mort saisi le vif*."[4] Um teórico marxista, Trotski, atento à lição do seu mestre, olhos postos no país atrasado onde o Estado absorve parte da fortuna, enfraquecendo todas as classes e burocratizando-se, nota que a adaptação ao ritmo mundial impõe a combinação original de bases diversas do processo histórico. "Selvagens lançaram fora os arcos e flechas e apanharam imediatamente os fuzis, sem percorrer o caminho que havia entre essas duas armas no passado."[5] "A desigualdade do ritmo" — prossegue mais tarde —, "que é a mais geral das leis do processo histórico, manifesta-se com especial rigor e complexidade no destino dos países atrasados. Sob o chicote das necessidades exteriores, a vida retardatária é constrangida a avançar por saltos. Desta lei universal da desigualdade do ritmo decorre outra lei que, na falta de melhor nome, pode denominar-se lei do desenvolvimento combinado, no sentido da aproximação das etapas diversas, da combinação de fases discordantes, da amálgama de formas arcaicas com as modernas."[6]

A crítica liberal e a marxista, ao admitirem a realidade histórica do Estado patrimonial, com sua alma no capitalismo politicamente orientado, partem do pressuposto da transitoriedade do fenômeno, quer como resíduo anacrônico, quer como fase de transição. Ambas, na verdade, comparam a estátua imperfeita a um tipo ideal, este, em termos de distância histórica, de

existência mais curta, de cores mais embaralhadas que a clara visão de seus ideólogos. O ponto de referência é o capitalismo moderno, tal como decantado por Adam Smith, Marx e Weber, tratados os estilos divergentes como se fossem desvios, atalhos sombreados, revivescências deformadoras, vestígios evanescentes. Sobre um mundo acabado, completo, ou em via de atingir sua perfeição última e próxima, a vista mergulha no passado, para reconstruí-lo, conferindo-lhe um sentido retrospectivo, numa concepção linear da história. O passado tem, entretanto, suas próprias pautas, seu curso, embora não caprichoso, obra dos homens e de circunstâncias não homogêneas. O historiador, adverte um filósofo, elimina o elemento irracional dos acontecimentos, mas, nesta operação, cria uma ordem racional, que não só por ser racional será verdadeira. A sociedade capitalista aparece aos olhos deslumbrados do homem moderno como a realização acabada da história — degradadas as sociedades pré-capitalistas a fases imperfeitas, num processo dialético e não mecânico, de qualquer sorte, substituindo o fato bruto ao fato racional, que bem pode ser o fato idealizado artificialmente. No fundo, a tese da unidade da história, acelerada, senão criada, pelo império do capitalismo. A lei do desenvolvimento desigual do ritmo não é, na verdade, senão a aplicação dessa premissa maior articulada ou pressuposta.[7] *"Il me paraissait"* — respondia Taine, no século XIX, aos ideólogos da política — *"qu'une maison ne doit pas être construite pour l'architecte, ni pour elle-même, mais pour le propriétaire qui va s'y loger."*[8]

A realidade histórica brasileira demonstrou — insista-se (cap. III, 2) — a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe a alma ansiosa de transmigrar. Pode conjeturar-se, em alargamento da tese, que fora do núcleo anglo-saxão, da França talvez, o mundo do século XX, periférico à constelação mais ardente, desenvolveu curso excêntrico, que se chamaria, nas suas vertentes opostas, por deficiência de língua da ciência política, paracapitalista e anticapitalista, alternativas rebeldes à imagem modernizante. Não haveria no universo, ao contrário do que supôs Tawney, apenas uma paralisia, a ibérica,[9] senão muitas, sem a passividade dos membros, mas agitadas, convulsas, desesperadas. A um corpo renovador, expansivo e



criador, se agregam, em convivência relutante, nações modernizadoras, em constante adaptação, mas dentro de projeções de seu próprio passado, de sua história, lançada em outro rumo. Característico principal, o de maior relevância econômica e cultural, será o do predomínio, junto ao foco superior de poder, do quadro administrativo, o estamento que, de aristocrático, se burocratiza (cap. III, 3) progressivamente, em mudança de acomodação e não estrutural. O domínio tradicional se configura no patrimonialismo, quando aparece o estado-maior de comando do chefe, junto à casa real, que se estende sobre o largo território, subordinando muitas unidades políticas. Sem o quadro administrativo, a chefia dispersa assume caráter patriarcal, identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e nos coronéis. Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes,[10] separando-se o setor fiscal do setor pessoal. O caminho burocrático do estamento, em passos entremeados de compromissos e transações, não desfigura a realidade fundamental, impenetrável às mudanças. O patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal, que adota o mercantilismo como a técnica de operação da economia. Daí se arma o capitalismo político, ou capitalismo politicamente orientado, não calculável nas suas operações, em terminologia adotada no curso deste trabalho. A compatibilidade do moderno capitalismo com esse quadro tradicional, equivocadamente identificado ao pré-capitalismo, é uma das chaves da compreensão do fenômeno histórico português-brasileiro, ao longo de muitos séculos de assédio do núcleo ativo e expansivo da economia mundial, centrado em mercados condutores, numa pressão de fora para dentro. Ao contrário, o mundo feudal, fechado por essência, não resiste ao impacto, quebrando-se internamente, para se satelitizar, desfigurado, ao sistema solar do moderno capitalismo. Capaz de comerciar, exportando e importando, ele adquire feição especulativa mesmo nas suas expressões nominalmente industriais, forçando a centralização do comando econômico num quadro dirigente. Enquanto o sistema feudal separa-se do capitalismo, enrijecendo-se antes de partir-se, o patrimonialismo se amolda

às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo
externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação,
com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de
atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa
gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia.

Este curso histórico leva à admissão de um sistema de forças políticas,
que sociólogos e historiadores relutam em reconhecer, atemorizados pelo
paradoxo, em nome de premissas teóricas de vária índole. Sobre a sociedade,
acima das classes, o aparelhamento político — uma camada social, comu-
nitária embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes — impera, rege
e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta
camada muda e se renova, mas não representa a nação, senão que, forçada
pela lei do tempo, substitui moços por velhos, aptos por inaptos, num processo
que cunha e nobilita os recém-vindos, imprimindo-lhes os seus valores. No
plano das interrogações teóricas, um longo debate, aberto provavelmente por
Hegel, discute a possibilidade da existência desse setor autônomo, estatal no
conteúdo, disciplinador da sociedade, absoluto na essência.[11] Marx e Engels,
num escrito de juventude, advertem para a realidade, vinculando-a à concep-
ção do Estado como forma de domínio da classe dominante e acentuando
seu papel transitório. "A independência do Estado só ocorre, atualmente,
nos países em que os estamentos ainda não se transformaram inteiramente
em classes, onde aquelas ainda desempenham certo papel, já eliminado nos
países adiantados, onde há certa mescla, nos quais uma parte da população
pode dominar sobre as outras."[12] A conexão se faz, em sequência ao mesmo
pensamento, com a monarquia absoluta. O problema, tal como posto, não
assimila o estamento à burocracia, como se lê nos escritos seguintes dos pa-
pas do marxismo e seus epígonos. O conceito, obscurecido desse elemento
diferenciador, assume, mais tarde, um nome personalizador: o bonapartismo.
Na verdade, a burocracia seria apenas o formalismo do Estado, a sua consci-
ência e sua vontade, só excepcionalmente autônoma. Enquanto para Marx o
bonapartismo não passaria de uma aparência, já ultrapassada sua concepção
antiga, existindo sempre, oculta ou ostensiva, uma classe dominante, embora
transacional na cúpula,[13] Engels permanece fiel à concepção original. Para



Marx, Napoleão III, sustentado por uma classe, dançava entre as classes,
entre contradições e troca de parceiros, falso árbitro de interesses em conflito.
Engels, ao contrário, vincula o pequeno Napoleão à monarquia absoluta, que
exerce um real poder de governo, com os oficiais e funcionários dóceis à ação
política.[14] Igualmente, a doutrina liberal, mais compatível com Marx do que
com Engels, nega o papel autônomo da burocracia,[15] tratando-a, na realidade,
de coisa diversa. Há a burocracia, expressão formal do domínio racional, própria
ao Estado e à empresa modernos, e o estamento burocrático, que nasce do
patrimonialismo e se perpetua noutro tipo social, capaz de absorver e adotar
as técnicas deste, como meras técnicas. Daí seu caráter não transitório. Na
conversão do adjetivo em substantivo se trocam as realidades, num jogo de
palavras fértil em equívocos. O próprio bonapartismo, em lugar de ser uma
expressão política própria, serve para assegurar uma situação permanente, a
aparência democrática, cesarista num quadro autocrático, generalização e não
participação do poder pelo povo. César — o herói e a caricatura — desce a
escada do palácio e se dirige ao povo, para melhor afastar a soberania de baixo
para cima, num espetáculo aclamatório, em favor de dom Pedro II, Napoleão
III, Bismarck ou Getúlio Vargas.

Não impera a burocracia, a camada profissional que assegura o fun-
cionamento do governo e da administração (*Berufsbeamtentum*), mas o
estamento político (*Beamtenstand*). A burocracia, como burocracia, é um
aparelhamento neutro, em qualquer tipo de Estado, ou sob qualquer forma
de poder. Seu domínio será compatível com a monarquia absoluta, mas
pode caracterizar-se pela redução do chefe supremo a uma figura decorati-
va, espécie de primeiro magistrado. Não se converte, o estamento político,
entretanto, em governo da soberania popular, ajustando-se, no máximo, à
autocracia com técnicas democráticas. Na cúpula, graças ao equilíbrio ou à
impotência de classes e interesses de empolgar o comando, o governo arma,
sobre o equilíbrio das bases, o papel de árbitro, sem que se possa expandir
na tirania aberta ou no despotismo sem medida e sem controle. Uma política
econômica e financeira de teor particular, estatal e mercantilista, atua e vigia,
se expande e se amplia, com sobrancéria.[16] A autonomia da esfera política,
que se manifesta com objetivos próprios, organizando a nação a partir de uma

unidade centralizadora, desenvolve mecanismos de controle e regulamentação específicos. O estamento burocrático comanda o ramo civil e militar da administração e, dessa base, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira. No campo econômico, as medidas postas em prática, que ultrapassam a regulamentação formal da ideologia liberal, alcançam desde as prescrições financeiras e monetárias até a gestão direta das empresas, passando pelo regime das concessões estatais e das ordenações sobre o trabalho. Atuar diretamente ou mediante incentivos serão técnicas desenvolvidas dentro de um só escopo. Nas suas relações com a sociedade, o estamento diretor provê acerca das oportunidades de ascensão política, ora dispensando prestígio, ora reprimindo transtornos sediciosos, que buscam romper o esquema de controle. No âmbito especificamente político, interno à estrutura, o quadro de comando se centraliza, aspirando, senão à coesão monolítica, ao menos à homogeneidade de consciência, identificando-se às forças de sustentação do sistema.[17] Obviamente, e os capítulos precedentes testemunham essa realidade, a estrutura não se mantém senão ao preço de muitas tensões e conflitos. Grupos, classes, elites, associações tentam, lutam para fugir ao abraço sufocador da ordem imposta de cima, seja pelo centrifuguismo colonial, o federalismo republicano, a autonomia do senhor de terra, gerando antagonismos que, em breves momentos, chegam a arredar, sem aniquilar, o estado-maior de domínio, imobilizando-o temporariamente, incapazes os elementos em rebeldia de institucionalizar-se fixamente. O estamento, por sobranceiro às classes, divorciado de uma sociedade cada vez mais por estas composta, desenvolve movimento pendular, que engana o observador, não raras vezes, supondo que ele se volta contra o fazendeiro, em favor da classe média, contra ou a favor do proletariado. Ilusões de óptica, sugeridas pela projeção de realidades e ideologias modernas num mundo antigo, historicamente consistente na fluidez de seus mecanismos. As formações sociais são, para a estrutura patrimonial estamental, pontos de apoio móveis, valorizados aqueles que mais a sustentam, sobretudo capazes de fornecer-lhe os recursos financeiros para a expansão — daí que, entre as classes, se alie às de caráter especulativo, lucrativo e não proprietário. O predomínio dos interesses estatais, capazes de conduzir e deformar a sociedade — realidade



desconhecida na evolução anglo-americana —, condiciona o funcionamento das constituições, em regra escritos semânticos ou nominais sem correspondência com o mundo que regem.

O conteúdo do Estado molda a fisionomia do chefe do governo, gerado e limitado pelo quadro que o cerca. O rei, o imperador, o presidente não desempenham apenas o papel do primeiro magistrado, comandante do estado-maior de domínio. O chefe governa o estamento e a máquina que regula as relações sociais, a ela vinculadas. À medida que o estamento se desaristocratiza e se burocratiza, apura-se o sistema monocrático, com o retraimento dos colégios de poder. Como realidade, e, em muitos momentos, mais como símbolo do que como realidade, o chefe provê, tutela os interesses particulares, concede benefícios e incentivos, distribui mercês e cargos, dele se espera que faça justiça sem atenção às normas objetivas e impessoais. No soberano concentram-se todas as esperanças, de pobres e ricos, porque o Estado reflete o polo condutor da sociedade. O súdito quer a proteção, não participar da vontade coletiva, proteção aos desvalidos e aos produtores de riqueza, na ambiguidade essencial ao tipo de domínio. Não se submete o chefe à aristocracia territorial, ao senhor de terras, à burguesia, governando, em nome de uma camada, diretamente sobre a nação. Ele fala ao povo, não aos intermediários por este criados, do palácio à sociedade, em dois planos separados. Ele é o pai do povo, não como mito carismático, nem como herói, nem como governo constitucional e legal, mas o bom príncipe — dom João I, dom Pedro II ou Getúlio Vargas —, empreendendo, em certas circunstâncias, uma política social de bem-estar, para assegurar a adesão das massas.[18] Para evitar a participação popular, recorre, não raro, à mobilização das ruas, em manifestações que, atrás de si, só deixam o pó de palavras inconsequentes. Filho do providencialismo estatal, ele o fortifica, usando dos poderes que a tradição lhe confere. Em casos extremos, será o ditador social, de aparência socialista, de um suposto socialismo que sacia aspirações, desviando-as e acalmando-as, com algum circo e algum pão. O bom príncipe, o pai do povo guarda, na sua prudência de generalizar a aparência de poder, sem abrir nenhum canal de participação, a conduta do conselho de Alvaro Paez ao Mestre de Avis, no século XIV, na sua finura sarcástica: "Senhor" — recomendava-lhe

o astuto conselheiro —, "fazei por esta guisa: Dai aquilo que vosso não é, e prometei o que não tendes, e perdoai a quem vos não errou, e ser-vos-á mui grande ajuda para tal negócio em que sois posto". Na base da pirâmide, no outro extremo dos manipuladores olímpicos do poder, o povo espera, pede e venera, formulando a sua política, expressão primária de anseios e clamores, a política de salvação. Confundindo as súplicas religiosas com as políticas, o desvalido, o negativamente privilegiado, identificado ao providencialismo do aparelhamento estatal, com o entusiasmo orgiástico dos supersticiosos, confunde o político com o taumaturgo, que transforme pedras em pães, o pobre no rico. Enquanto o estamento burocrático desenvolve a sua política, superior e autônoma, remediando as crises com as revoluções bonapartistas, de cima para baixo, desenvolve-se a mística da revolução salvadora, esta oficial como as outras, repita-se Joaquim Nabuco. Da ordem tumultuada, da anarquia fomentada, as massas, embaídas por esperanças e alimentadas de entusiasmo, incensam o oculto *deus ex-machina*, que remediará todos os males e mitigará todos os sofrimentos. As duas partes, a sociedade e o estamento, desconhecidas e opostas, convivendo no mesmo país, navegam para portos antípodas: uma espera o taumaturgo, que, quando a demagogia o encarna em algum político, arranca de seus partidários mesmo o que não têm; a outra permanece e dura, no trapézio de seu equilíbrio estável.

O estamento, implantado na realidade estatal do patrimonialismo, não se confunde com a elite, ou a chamada classe política (cap. III, 3), mesmo quando esta se esclerosa, incapaz de renovar-se. A minoria governa sempre, em todos os tempos, em todos os sistemas políticos. A organização, segundo o truísmo que o estudo de Michels divulgou, leva à oligarquia, à "lei de bronze da oligarquia": os poucos, eleitos ou cooptados, asseguram um estatuto próprio de comando, mas não autônomo. O aparelhamento, empresarial ou estatal, não se confunde com o poder, sujeito, nos sistemas elitários, à escolha, à renovação, à mudança, ao movimento circulatório, pressionado de baixo para cima, nunca limitado a um quadro fechado. Caracterizá-la de classe levaria a extrapolar uma categoria econômica a uma categoria política, na prestidigitação verbal dos termos, pecado de que não escapou Gaetano Mosca, com sua classe política. Conferir-lhe caráter social, para estratificá-la no estamento — como "elite de poder", tal como procedeu Wright Mills[19] —, importaria, em último termo, a converter a burocracia numa realidade em si, desmentindo a neutralidade técnica da última. Confundir-se-ia, ademais, o estado patológico com o estado natural, em situações de labilidade que, apesar de aproximações empíricas, mantêm a distância dos tipos ideais.[20] No governo estamental, tal como se estrutura neste ensaio, há necessariamente, como sistema político, a autocracia de caráter autoritário e não a autocracia de forma totalitária. "O conceito 'autoritário'" — escreve Loewenstein — "caracteriza uma organização política na qual um único detentor do poder — uma só pessoa ou 'ditador', uma assembleia, um comitê, uma junta ou um partido — monopoliza o poder político sem que seja possível aos seus destinatários a participação real na formação da vontade estatal. O único detentor impõe à comunidade sua decisão política fundamental, isto é, 'dita'-a aos destinatários do poder. O termo 'autoritário' refere-se mais à estrutura governamental do que à ordem social. Em geral, o regime autoritário se satisfaz com o controle político do Estado sem pretender dominar a totalidade da vida socioeconômica da comunidade, ou determinar sua atitude espiritual de acordo com sua imagem."[21] Este sistema é compatível, e ordinariamente se compatibiliza, com órgãos estatais separados, assembleias ou tribunais, numa ordenação formalmente jurídica. De outro lado, o regime autoritário convive com a vestimenta constitucional, sem que a lei maior tenha capacidade normativa, adulterando-se no aparente constitucionalismo — o constitucionalismo nominal, no qual a Carta Magna tem validade jurídica mas não se adapta ao processo político, ou o constitucionalismo semântico, no qual o ordenamento jurídico apenas reconhece a situação de poder dos detentores autoritários.[22] A autocracia autoritária pode operar sem que o povo perceba seu caráter ditatorial, só emergente nos conflitos e nas tensões, quando os órgãos estatais e a carta constitucional cedem ao real, verdadeiro e atuante centro de poder político. Em última análise, a soberania popular não existe, senão como farsa, escamoteação ou engodo. Já na estrutura normativamente constitucional, democrática na essência, os detentores do poder participam na formação das decisões estatais, mediante mecanismos de controle que atuam na participação popular. Não importa que o encadeamento que vai da cúpula à base esteja enrijecido por

minorias diretoras, contanto que o circuito percorra a escala vertical. Este último sistema — normativamente constitucional e democrático — se ajusta ao quadro das elites, mais ou menos sujeitas ao controle, necessariamente preocupadas com as agências de comando, sejam os círculos eleitorais, as oligarquias estaduais entrosadas às municipais, como na República Velha, ou os partidos. A soberania popular não se reduz à emanação da vontade de baixo para cima, cabendo às minorias as decisões e à maioria o controle, de acordo com a fórmula de Sieyès: "a autoridade vem de cima, a confiança vem de baixo". A astúcia, a habilidade, a sagaz manipulação são qualidades psicológicas ajustadas ao comando elitário, enquanto nos estamentos prevalece a decisão de utilizar a violência, a direção voltada à eficiência, o cálculo nas intervenções sobre o mecanismo jurídico.

A elite das democracias não pode se consolidar num estrato privilegiado, mutável nas pessoas mas fechado estruturalmente. As instituições, normativamente operantes, trituram suas veleidades autonomizadoras, veleidades sempre discerníveis na burocracia. No patrimonialismo, no momento da emergência das classes, procuram estas nacionalizar o poder, apropriá-lo, para que se dilua na elite. O conflito está presente nesse tipo de estrutura, sobretudo quando posta em convívio com o capitalismo industrial, por pressão externa e por efeito de expansionismo internacional deste. A elite política do patrimonialismo é o estamento, estrato social com efetivo comando político, numa ordem de conteúdo aristocrático. "*Il ne faut pas*" — adverte Hauriou, jurista sociólogo como Loewenstein — "*confondre élite politique avec aristocratie; les régimes aristocratiques sont ceux où l'élite politique est devenue une classe ou un ordre dans l'État avec des privilèges juridiques; c'est une solution, mais il y en a d'autres, les démocraties, elles aussi, peuvent avoir une élite politique, elle ne sera pas organisée en une classe privilégiée, elle se recruitera dans toutes les couches de la population, elle se renouvellera continuellement, elle existera quand même.*"[23] Se a linha divisória se traça com firmeza, em relação às elites, na sua conexão com o sistema político, nem sempre será possível evitar o campo lábil, ambíguo, equívoco das conjunções entre burocracia e controle popular, sobretudo nos países em formação e nos superdesenvolvidos. Nos primeiros, a elite burocrática, a *intelligentsia* que absorve as técnicas do



capitalismo industrial, preocupada com a eficiência da modernização econômica e social, tenta se autonomizar, desdenhando dos políticos, para ela simples agitadores, ignorantes, incapazes e corruptos. Num país que recém ingressou nas nações independentes, o administrador egresso da universidade europeia espanta-se de que o político queira orientar o planejamento econômico, ele, que nunca frequentou um curso de pós-graduação.[24] No outro extremo, nos Estados Unidos de hoje, a elite tecnocrática, gerada à margem da elite tradicional, filha do ordenamento racional legal, usurpa funções públicas, reservadas, na concepção liberal, à empresa particular, à liberdade no seu sentido clássico. Esse movimento, que, por motivos de outra índole, se ajusta aos países modernizadores e em desenvolvimento, tem sua raiz própria. Ocorre que, no chamado novo Estado industrial, a atividade particular, nas organizações de larga envergadura, torna-se uma extensão da burocracia oficial, da qual depende e a cujas necessidades serve. A separação entre o campo econômico e o estatal se aproxima, em favor de largo complexo capaz de abarcar ambos os setores. A dinâmica do mercado aberto, congenial ao liberalismo, se altera em direção ao mercado administrativo, com demandas políticas seletivas, de caráter militar e político.[25] A emergência de tais ritmos ou veleidades tecnocráticas opera, no campo internacional, para enfraquecer a força de atração do ímã do capitalismo liberal, acelerando a convicção dos caminhos próprios de desenvolvimento, excêntricos ao modelo clássico, que reduz os tipos universais divergentes a estágios de um padrão único.

O estamento burocrático desenvolve padrões típicos de conduta ante a mudança interna e no ajustamento à ordem internacional. Gravitando em órbita própria não atrai, para fundir-se, o elemento de baixo, vindo de todas as classes. Em lugar de integrar, comanda; não conduz, mas governa. Incorpora as gerações necessárias ao seu serviço, valorizando pedagógica e autoritariamente as reservas para seus quadros, cooptando-os, com a marca de seu cunho tradicional. O brasileiro que se distingue há de ter prestado sua colaboração ao aparelhamento estatal, não na empresa particular, no êxito dos negócios, nas contribuições à cultura, mas numa ética confuciana do bom servidor, com carreira administrativa e *curriculum vitae* aprovado de cima para baixo. A vitória no mundo social, fundada na ascética intramundana do

esforço próprio, racional, passo a passo, traduz, no desdém geral, a mediocridade incapaz das ambições que visam à glória, no estilo que lhe conferia Montesquieu. O capitalismo clássico, de caráter puritano e anglo-americano, baseia-se em valores de todo estranhos ao curso de uma estrutura de seiscentos anos, deslumbrada, com estilos diferentes, pelo golpe das caravelas na Índia. A nação e o Estado, nessa dissonância de ecos profundos, cindem-se em realidades diversas, estranhas, opostas, que mutuamente se desconhecem. Duas categorias justapostas convivem, uma cultivada e letrada, outra, primária, entregue aos seus deuses primitivos, entre os quais, vez ou outra, se encarna o bom príncipe. Onde a mobilização de ideais manipulados não consegue manter o domínio, a repressão toma o seu lugar, alternando o incentivo à compressão. Um viajante norte-americano da década de 20, irritado e furioso, caricaturou, forçando as linhas e as cores, o quadro que supusera ver. "Existe no Brasil" — clama o profeta puritano — "uma massa desarticulada a que chamarei 'povo'. É completamente analfabeta. Por isso, não tem padrão próprio de agricultura, zootecnia ou arquitetura. [...] Tem uma ideia muito vaga do resto do mundo a que alguns chamam englobadamente de 'Paris'. Não toma parte na administração pública. Desprovida de terras; em sua maioria, trabalhando por conta de outrem: o patrão ou o chefe político.

"Existe, porém," — continua cada vez mais irado — "outra classe altamente articulada a que chamarei 'traidores do povo'. São letrados, capazes de compor frases sonoras. [...] Conhecem o conforto das moradias arejadas. Sabem muito mais a respeito do resto do mundo que de seu próprio país. O governo é a missão para a qual julgam ter nascido."[26] No exagero das cores, filtra-se uma consequência: o povo quer a proteção do Estado, parasitando-o, enquanto o Estado mantém a menoridade popular, sobre ela imperando. No plano psicológico, a dualidade oscila entre a decepção e o engodo.

O divórcio dos mundos estanques, ao tempo que marginaliza a consciência do dirigente, criando um conflito íntimo, que um de seus mais expressivos representantes traduziu na fórmula do sentimento brasileiro e a imaginação europeia, impõe, em outro plano, o cuidado de construir a realidade. Construir com a lei bem elaborada num momento, e, noutro, vítima de pressupostos diversos, com o planejamento, tão decorativo, em certos casos, como a ordenança meticulosa. A legalidade teórica apresenta, ressalvada a elegância da frase, conteúdo diferente dos costumes, da tradição e das necessidades dos destinatários da norma. Um sarcástico historiador pedia, para remediar o desacerto, que se promulgasse uma lei para tornar as outras obrigatórias. "O nosso jurismo" — escreve Nestor Duarte — "como o amor a concepções doutrinárias, com que modelamos nossas constituições e procuramos seguir as formas políticas adotadas, é bem a demonstração do esforço por construir com a lei, antes dos fatos, uma ordem política e uma vida pública que os costumes, a tradição e os antecedentes históricos não formaram, nem tiveram tempo de sedimentar e cristalizar. [...]

"Um trabalho de construção ora desproporcionado, ora artificial, sempre com maior ou menor contraste, sobre o terreno vazio."[27] Edifica-se nas nuvens, sem contar com a reação dos fatos, para que da lei ou do plano saia o homem tal como no laboratório de Fausto, o qual, apesar de seu artificialismo, atende à modernização e ao desenvolvimento do país. A vida social será antecipada pelas reformas legislativas, esteticamente sedutoras, assim como a atividade econômica será criada a partir do esquema, do papel para a realidade. Caminho, este, antagônico ao pragmatismo político, ao florescimento espontâneo da árvore. Política silogística, chamou-a Joaquim Nabuco. "É uma pura arte de construção no vácuo. A base são teses, e não fatos; o material, ideias, e não homens; a situação, o mundo e não o país; os habitantes, as gerações futuras, e não as atuais."[28]

A incolumidade do contexto de poder, congelado estruturalmente, não significa que ele impeça a mudança social, quer no acomodamento ao campo internacional, quer no desenvolvimento interno. A permanência da estrutura exige o movimento, a incorporação contínua de contribuições de fora, adquiridas intelectualmente ou no contato com as civilizações mais desenvolvidas. Favorece a mudança, aliás, a separação de uma camada minoritária da sociedade, sensível às influências externas e internas, mais rápida em adquirir novas atitudes do que se a alteração atingisse o conjunto, em impacto indiferenciado. Muda uma categoria, que, por meios autoritariamente coercitivos, a transmite às outras faixas de população, num processo modernizador, marginalizador e bovarista não raro, mais imitador que criativo. O estamento forma o elo

vinculador com o mundo externo, que pressiona pelo domínio de seus padrões, incorporando as novas forças sociais. Esse papel, reservado nos momentos de eclipse do sistema às elites, será desempenhado, em outras estruturas, pela burguesia, próxima ao mundo capitalista — burguesia externa com ramificações nacionais ou burguesia nacionalmente emergente. Na peculiaridade histórica brasileira, todavia, a camada dirigente atua em nome próprio, servida dos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal. Ao receber o impacto de novas forças sociais, a categoria estamental as amacia, domestica, embotando-lhes a agressividade transformadora, para incorporá-las a valores próprios, muitas vezes mediante a adoção de uma ideologia diversa, se compatível com o esquema de domínio. As respostas às exigências assu- mem caráter transacional, de compromisso, até que o eventual antagonismo se dilua, perdendo a cor própria e viva, numa mistura de tintas que apaga os tons ardentes. As classes servem ao padrão de domínio, sem que orientem a mudança, refreadas ou combatidas, quando o ameaçam, estimuladas, se o favorecem. O sistema compatibiliza-se, ao imobilizar as classes, os partidos e as elites, aos grupos de pressão, com a tendência de oficializá-los.

A mudança econômico-social, possível e ajustável à estrutura política, opera-se em graus de teor vário. No século XIV, até esgotar-se o ânimo criador que inspirou a ascensão da dinastia de Avis, a monarquia portuguesa tomou sobre si uma missão universal. O centro do mundo desloca-se, na consciên- cia dos atores, para o pequeno palco lusitano, com o mundo desconhecido aos seus pés. Este foi seu momento criador, envolvendo todos os quadrantes numa visão egocêntrica, suscitando imitadores e epígonos.[29] De tal ânimo, já sombreado da saudade desesperada, infundido por uma tentativa que acabaria em pó e em fumaça, vibra o poema da época — *Os Lusíadas*. As palavras de Vasco da Gama ao rei de Melinde colocam a Espanha na cabeça da Europa e o reino lusitano na sua parte superior — no "cume da cabeça" (C. III, XVIII e XX). Frustrado o sonho imperialista, sem embargo não dissolvida a contex- tura internacional, em convulsivos espasmos, seca a veia criadora, Portugal, de centro da Terra, torna-se servo das nações que lhe arrebataram o cetro. A mudança fundamental de outrora, enrijecida num quadro estável, sem se satelitizar, soberbo com o feito marítimo, será um povo em permanente processo



de modernização. Modernização que, só num espaço, tem veleidades mais profundas: na obra de criação americana, que ameaça tomar rumo próprio, logo corrigido com a transmigração da corte e sua institucionalização até o termo do reinado de dom Pedro II, com seus estadistas nativos. Moderniza-se o país — prolongando-se em outra nação —, ajustando, acomodando, seja na convulsão pombalina que prefigura a obra do Pedro russo, seja no trabalho obscuro e diário, com a mercadoria e a técnica inglesas. Nessa incorporação de retalhos, na qual se juntam peças anacrônicas e ideias de vanguarda, a conduta vai desde o macaquear imitativo até ao cuidado de dotar o país dos benefícios técnicos das nações adiantadas, com meios próprios de sustenta- ção interna. O processo, todavia, em todos os níveis, gera mal-estar íntimo, com os modernizadores atuando sob o pressuposto da incultura, senão da incapacidade do povo, e o povo sem convívio íntimo com aqueles, quebrados os vínculos de solidariedade espiritual. O processo de modernização, que reajusta o anacrônico e o informe à atualidade, atinge, na hora em que a base interna sente a consciência de um destino próprio, uma alteração, ainda de grau. A crise se manifesta com o nacionalismo — o autonomismo da década de 20 do século XIX, na ingênua adoção de nomes indígenas, o jacobinismo antiluso dos começos da República, o nacionalismo, em nome próprio, dos dias de Epitácio Pessoa e Artur Bernardes, que se cristaliza no movimento de 1937. A camada dirigente seciona-se, em tais emergências, ensejando a que se agreguem, da base para o alto, contribuições perturbadoras, que o sistema controla autoritariamente para não se destruir. Se o nacionalismo ocupa um papel de relevo, nem sempre, todavia, acentua caracteres estatizantes, voltado mais para a modernização do desenvolvimento do que para o fechamento da corrente externa. O trânsito de um tipo de modernização para outro tipo está vinculado ao Exército, cuja atividade política adquire substância e re- levo na era republicana, depois do longo ostracismo imperial, mal avaliado pelos historiadores seu papel na fase colonial. Interpretada a força armada como expressão de classes, ou mesmo de camadas sociais, será ininteligível sua função, que reduz os esquemas a peças incongruentes. Ela não compõe apenas um ramo da burocracia, como não constitui uma classe, representando sua ideologia. Integra-se no estamento condutor, com presença própria no

quadro do poder, ostensiva nos momentos de divisão no comando superior, divisão que, na estrutura estamental, conduz à anarquia. Ao tempo que preenche o vácuo, transforma as instituições, de cima para baixo, engendrando o reajustamento, para mais acelerado desenvolvimento. Nas três intervenções militares verificadas no curso de tempo que este livro abarca, 1889, 1930-37, e 1945, sob o mesmo rumo, nova configuração político-jurídica se formou, na esteira dos movimentos. Na primeira, um esquema de transição assegura a unidade nacional, no plano da homogeneidade do único corpo não regional na esfera de domínio. A segunda se propõe, com objetivos de desenvolvimento, restaurar o vigor do Estado para gerar a indústria básica e o controle de forças sociais excêntricas à direção superior. Em 1945, a rigidez nacionalista, estatizante no seu ritmo interno, embaraça a colaboração estrangeira, experimentada no convívio da guerra, para que entre em contato com a empresa nacional. Buscar a causa de tais movimentos na estrutura interna do Exército, na composição de suas fileiras superiores, conduz a enganos de óptica que formam a consagrada falácia de muitos historiadores e sociólogos. A falácia se desenvolve na caricatura, como na perspectiva de Eduardo Prado, ou na demagogia irresponsável de generais do povo e generais contra o povo. Em todas essas distorções, o analista cria o modelo, teoricamente, e, para prová-lo, ajeita os fatos, os acontecimentos, em cujo apriorismo se escondem o louvor ou a censura, na prévia valoração da realidade. A legitimidade, que expressa as valorações, artificialmente reconhecida ou negada, é outro sintoma da prevalência da teoria sobre o fato, do legismo oportunista sobre a realidade.[30]

A longa caminhada dos séculos na história de Portugal e do Brasil mostra que a independência sobranceira do Estado sobre a nação não é a exceção de certos períodos, nem o estágio, o degrau para alcançar outro degrau, previamente visualizado. O bonapartismo meteórico, o pré-capitalismo que supõe certo tipo de capitalismo, não negam que, no cerne, a chama consome as árvores que se aproximam de seu ardor, carvão para uma fogueira própria, peculiar, resistente. O estamento burocrático, fundado no sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, adquiriu o conteúdo aristocrático, da nobreza da toga e do título. A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder



majoritário, mesmo na transação aristocrático-plebeia do elitismo moderno. O patriciado, despido de brasões, de vestimentas ornamentais, de casacas ostensivas, governa e impera, tutela e curatela. O poder — a soberania nominalmente popular — tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegado, mas um gestor de negócios, gestor de negócios e não mandatário. O Estado, pela cooptação sempre que possível, pela violência se necessário, resiste a todos os assaltos, reduzido, nos seus conflitos, à conquista dos membros graduados de seu estado-maior. E o povo, palavra e não realidade dos contestatários, que quer ele? Este oscila entre o parasitismo, a mobilização das passeatas sem participação política, e a nacionalização do poder, mais preocupado com os novos senhores, filhos do dinheiro e da subversão, do que com os comandantes do alto, paternais e, como o bom príncipe, dispensários de justiça e proteção. A lei, retórica e elegante, não o interessa. A eleição, mesmo formalmente livre, lhe reserva a escolha entre opções que ele não formulou.

A cultura, que poderia ser brasileira, frustra-se ao abraço sufocante da carapaça administrativa, trazida pelas caravelas de Tomé de Sousa, reiterada na travessia de dom João VI, ainda o regente de dona Maria I, a louca, dementada pelos espectros da Revolução Francesa. A terra virgem e misteriosa, povoada de homens sem lei nem rei, não conseguiu desarticular a armadura dos cavaleiros de El-Rei, heróis oficiais de uma grande empresa, herdeiros da lealdade de Vasco da Gama — herói burocrata. A máquina estatal resistiu a todas as setas, a todas as investidas da voluptuosidade das índias, ao contato de um desafio novo — manteve-se portuguesa, hipocritamente casta, duramente administrativa, aristocraticamente superior. Em lugar da renovação, o abraço lusitano produziu uma *social enormity*,[31] segundo a qual velhos quadros e instituições anacrônicas frustram o florescimento do mundo virgem. Deitou-se remendo de pano novo em vestido velho, vinho novo em odres velhos, sem que o vestido se rompesse nem o odre rebentasse. O fermento contido, a rasgadura evitada gerou uma civilização marcada pela veleidade, a fada que presidiu ao nascimento de certa personagem de Machado de Assis, claridade opaca, luz coada por um vidro fosco, figura vaga e transparente, trajada de névoas, toucada de reflexos, sem contornos, sombra que ambula

entre as sombras, ser e não ser, ir e não ir, a indefinição das formas e da vontade criadora. Cobrindo-a, sobre o esqueleto de ar, a túnica rígida do passado inexaurível, pesado, sufocante.